

Scenario's voor milieu, natuur en ruimte gebruiken: een checklist



Ed Dammers, Susan van 't Klooster & Bert de Wit, 30 november 2017

Inhoud

- 1 Inleiding 3
- 2 Scenario's gaan gebruiken 5
- 3 Toepassingsgebieden van scenario's bepalen 7
- 4 Werkvormen kiezen 14
- 5 Rollen die scenarioproducenten spelen 15

1 Inleiding

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) brengt geregeld scenariostudies uit voor natuur, milieu en ruimte. Niet alleen voor Nederland, maar ook voor Europa en de hele wereld. Het laatste gebeurt samen met buitenlandse kennisinstellingen. De scenariostudies worden om verschillende redenen gepubliceerd. Sommige zijn bedoeld om toekomstige ontwikkelingen te verkennen die relevant zijn voor het overheidsbeleid en de beleidsopgaven die deze ontwikkelingen met zich mee kunnen brengen. Andere verkennen welke ambities overheden en andere organisaties en groepen die bij het overheidsbeleid zijn betrokken zouden kunnen nastreven en hoe zij de ambities op termijn zouden kunnen realiseren. Weer andere hebben als oogmerk om beleidsdiscussies te structureren, bijvoorbeeld door verschillende toekomstvisies op een beleidsvraagstuk te verkennen.

Uit enkele inventarisaties blijkt dat beleidsmakers die actief zijn op het rijksniveau in Nederland veelal bekend zijn met scenariostudies en dat deze studies ook veel worden gebruikt. Dat geldt eveneens voor de scenario's die het PBL publiceert. Maar de inventarisaties wijzen ook uit dat beleidsmakers scenario's niet altijd gebruiken op manieren waarvoor zij zijn bedoeld. Zij vinden het vaak ingewikkeld om rekening te houden met de verschillende mogelijke of wenselijke toekomsten die de scenario's presenteren en worstelen vaak met de vraag hoe je op basis daarvan beleid kunt ontwikkelen. Daarnaast zijn er beleidsmakers die in het onderhandelingsspel tussen de vele publieke, private en maatschappelijke organisaties behoefte hebben aan een eenvoudig en overzichtelijk beeld over de toekomst. Verder bevatten scenariostudies meestal naast scenario's die beleidsmakers wenselijk vinden ook scenario's die zij onwenselijk vinden. De ontvankelijkheid voor de laatste scenario's is vaak minder groot. Tot slot kunnen strategische overwegingen overheersen. Zo wordt er op onderzoekers die een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitvoeren soms druk uitgeoefend om keuzes te maken die de resultaten in een bepaalde richting beïnvloeden, bijvoorbeeld door de maatschappelijke kosten en baten van een snelweguitbreiding alleen voor een of twee scenario's met een hoge mobiliteitsgroei door te rekenen.

Deze handreiking voor het *gebruiken* van scenario's is een aanvulling op de handreiking voor het *maken* van scenario's die het PBL eerder heeft gepubliceerd. Deze handreiking is ook een aanvulling op de bijsluiter bij de WLO-scenario's die het PBL en het CPB hebben uitgebracht. De bijsluiter is namelijk gefocust op het gebruik van de scenariostudie *Nederland in 2030 en 2050* en vooral gericht op het gebruik voor maatschappelijke kosten-batenanalyses. Deze handreiking is niet alleen gewijd aan het gebruik van omgevingsscenario's, zoals die van de zojuist genoemde scenariostudie, maar bijvoorbeeld ook aan beleidsscenario's, zoals *European nature in the plural*. Daarnaast besteedt de handreiking ook aandacht aan allerlei andere toepassingsgebieden, zoals visievorming, transitiegovernance en adaptief management.

Het doel van de handreiking is om beleidsmakers en belanghebbenden die bij het leefomgevingsbeleid zijn betrokken en onderzoekers die scenariostudies voor dit beleid uitvoeren, inzichten te geven in de belangrijkste manieren waarop scenario's kunnen worden gebruikt. De handreiking behandelt niet alleen de manieren waarop scenario's kunnen worden gebruikt, maar ook de toepassingsgebieden waarbinnen zij kunnen worden gebruikt, de werkvormen die hierbij kunnen worden toegepast en de rollen die scenarioproducten kunnen spelen. Het uitgangspunt is dat er niet één beste manier is om scenario's te gebruiken, maar dat het erom gaat weloverwogen keuzes te maken. Het is dus geen *handleiding* die volgens een vast stramien voorschrijft hoe scenario's dienen te worden gebruikt.

De handreiking is bedoeld voor medewerkers van ministeries die beleid voeren gericht op de leefomgeving en andere beleidsvelden en die daarbij scenario's gebruiken of overwegen om dit te gaan doen. Zij is ook bedoeld voor medewerkers van andere overheden, adviesorganen, maatschappelijke organisaties en bedrijven die bij de diverse beleidsvelden in het publieke domein zijn betrokken en die daarbij scenario's (willen) gebruiken. Hierbij kan het gaan om beleidsmakers op provinciaal of regionaal niveau, maar ook om mensen die op het lokale of op juist het internationale niveau actief zijn. Verder is de handreiking gericht op PBL-medewerkers die als projectleiders van scenariostudies optreden, die als projectleden aan deze studies deelnemen of die als interne opdrachtgevers bij deze studies zijn betrokken. Voorts is zij interessant voor medewerkers van andere planbureaus, universiteiten, onderzoeksbureaus, adviesbureaus en ontwerp bureaus die scenariostudies maken en het gebruik ervan willen bevorderen.

Naast deze checklist en de handreiking is er ook een presentatie. Met elkaar vormen zij een drie-eenheid: de checklist en de presentatie zijn op de handreiking gebaseerd en de handreiking dient als achtergrondinformatie bij de checklist en de presentatie.

2 Scenario's gaan gebruiken

Het gebruiken van scenario's begint met een zorgvuldige voorbereiding. Hierbij komen belangrijke keuzes aan de orde: al dan niet scenario's gebruiken, de manieren van gebruik bepalen, de gewenste kwaliteiten vaststellen en bestaande of nieuwe scenario's gebruiken. Hoewel er logica in de volgorde zit, hoeft deze niet altijd precies zo gevolgd te worden.

De voorbereiding begint met het beantwoorden van de vraag of er überhaupt scenario's moeten worden gebruikt. Er zijn immers verschillende methoden beschikbaar om de toekomst te verkennen. Deze methoden kunnen grofweg in drie groepen worden verdeeld, die elk in een andere situatie van toepassing zijn: prognoses, scenario's en speculaties.

Tabel 2.1

Methoden voor toekomstverkenning en hun toepassingen

Methoden	Toepassing
Prognose	<ul style="list-style-type: none"> Complexiteit is beperkt: beperkt aantal factoren van invloed Onzekerheid is beperkt: gelijkmatig verloop van ontwikkeling, veel kennis beschikbaar
Scenario's	<ul style="list-style-type: none"> Termijn is kort of middellang: circa 5 tot 10 jaar Complexiteit is groot: groot aantal ontwikkelingen meegenomen, groot aan factoren van invloed Onzekerheid is groot: verloop van ontwikkelingen is dynamisch, beperkte kennis beschikbaar Termijn is kort of middellang: circa 10 tot 50 jaar, bij gelijkmatig verloop ook 100 jaar
Speculaties	<ul style="list-style-type: none"> Complexiteit is heel groot: grote hoeveelheid en diversiteit aan ontwikkelingen meegenomen en factoren van invloed Onzekerheid is heel groot: grillig verloop van ontwikkelingen, nauwelijks kennis beschikbaar Termijn is heel lang: circa 50 tot 100 jaar, soms 200 jaar

Als beleidsmakers ervoor kiezen om een scenariostudie te gaan gebruiken, is het relevant om te bedenken hoe de scenario's zullen worden gebruikt. In grote lijnen kunnen scenario's inzichten leveren, de communicatie over de toekomst ondersteunen en het commitment voor het beleid vergroten. De manieren waarop scenario's kunnen worden gebruikt staan niet los van elkaar. Zo kan een scenariostudie alleen bijdragen aan het overtuigen van andere beleidsmakers (commitment) als zij bepaalde uitspraken, bijvoorbeeld over het mogelijke verloop van ontwikkelingen en de verwachte effecten daarvan, uit de studie onderschrijven (inzichtvorming) en de scenario's bijdragen aan het voeren van een open discussie (communicatie).

Tabel 2.2

Verschillende manieren waarop scenario's kunnen worden gebruikt

Gebruik	Toelichting
Inzichtvorming	<ul style="list-style-type: none"> Uiteenlopende ontwikkelingen met hun relaties en hun effecten Doorkruisende gebeurtenissen met hun effecten Verschillende beleidsalternatieven met hun haalbaarheid en effectiviteit
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> Input voor strategische conversatie Gemeenschappelijke referentiepunten Open discussie over de toekomst
Commitment	<ul style="list-style-type: none"> Steun voor gewenst beleid Inspireren tot inslaan van nieuwe weg

Op het moment dat beleidsmakers hebben bepaald hoe zij scenario's willen gaan gebruiken doet zich de vraag voor wat de gewenste kwaliteiten van de scenario's zijn. In de literatuur over de rol van kennis in het beleid wordt een onderscheid gemaakt tussen drie kwaliteitscriteria: relevantie, geloofwaardigheid en legitimiteit. Deze criteria zijn geformuleerd voor kennis over bestaande ontwikkelingen en zijn gericht op het beperken van onzekerheden en van uiteenlopende interpretaties. Vanwege de onzekerheid over de toekomst en het specifieke karakter van inzichten (in plaats van kennis) over de toekomst delen wij geloofwaardigheid op in plausibiliteit en verbeeldingskracht.

Tabel 2.3

Voornaamste kwaliteitscriteria voor scenario's met toelichting

Kwaliteitscriteria	Toelichting
Relevantie	<ul style="list-style-type: none"> Scenario's behandelen dezelfde thematiek en vergelijkbare schaalniveaus en tijdshorizon(s)
Plausibiliteit	<ul style="list-style-type: none"> Scenario's zijn aannemelijk, logisch consistent en samenhangend en bevatten voldoende detail
Verbeeldingskracht	<ul style="list-style-type: none"> Scenario's verkennen op een verrassende manier nieuwe situaties die mogelijk en/of wenselijk worden geacht
Legitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> Scenario's doen recht aan verschillende perspectieven van actoren en zijn onder andere via stakeholderparticipatie ontwikkeld

Nadat op een rij is gezet aan welke kwaliteiten de scenario's zouden moeten voldoen, doet zich de vraag voor of beleidsmakers gebruik willen maken van bestaande scenario's of nieuwe willen (laten) maken. In principe doen zich bij dit keuzemoment drie opties voor: bestaande scenario's gebruiken, bestaande scenario's actualiseren voordat ze worden gebruikt en nieuwe scenario's maken.

Tabel 2.4

Omstandigheden waaronder bestaande, geactualiseerde of nieuwe scenario's worden gebruikt

Optie	Omstandigheden
Bestaande scenario's gebruiken	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn recente scenario's die aan de gewenste kwaliteitscriteria voldoen
Scenario's actualiseren voor gebruik	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn scenario's die door nieuwe ontwikkelingen of inzichten niet helemaal meer aan de kwaliteitscriteria voldoen
Nieuwe scenario's (laten) maken	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn oudere scenario's die door belangrijke nieuwe ontwikkelingen of inzichten of verbeterde data en modellen zijn achterhaald

De toekomst verkennen en beleid maken zijn verschillende activiteiten die verschillende manieren van werken, spreken en handelen met zich brengen. Het gebruiken van scenario's door beleidsmakers en belanghebbenden is dan ook niet vanzelfsprekend. Daarom is het belangrijk om het gebruiken van scenario's doelbewust te organiseren. Hierbij staat voorop dat het gebruik geen individuele maar een gezamenlijke aangelegenheid is. Het gaat erom stimulerende voorwaarden te creëren, bijvoorbeeld door tijdens en/of na een scenarioproject enkele informele dialogen te organiseren. Onverwachte ontmoetingen arrangeren en een open en veilige sfeer creëren zijn hierbij cruciaal. Zulke informele dialogen kunnen helpen om formele besluiten voor te bereiden.

3 Toepassingsgebieden van scenario's bepalen

Binnen het omgevingsbeleid zijn er verschillende toepassingsgebieden waarbinnen scenario's kunnen worden gebruikt. Bij de eerste toepassingsgebieden gaat het om strategieontwikkeling in algemene zin: visievorming en beleidsadvisering. Daarna komen de toepassingen bij enkele specifieke vormen van strategieontwikkeling aan de orde: transitiegovernance, risicogovernance en adaptief management. Vervolgens behandelen we het gebruik van scenario's bij het vooraf (ex ante) evalueren van beleid: maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) en milieueffectrapportages (m.e.r.). Tot slot komt het gebruik van scenario's bij de beleidsondersteuning aan de orde, met name bij onderzoeksprogrammering.

Visievorming

Binnen het omgevingsbeleid geven visies in hoofdlijnen aan wat de kwaliteiten van een grondgebied zijn, welke opgaven en ambities er voor het gebied zijn en welke maatregelen er worden genomen om die ambities te verwezenlijken. Om betekenis en richting aan het handelen van de betrokkenen te geven en hen te motiveren tot actie over te gaan is het belangrijk dat visies inspirerende verhalen en aansprekende verbeeldingen bevatten. Scenario's kunnen helpen visies te ontwikkelen die toekomstbestendig zijn en die diverse betrokkenen inspireren en binden. Dit vergt vooral scenario's met een grote verbeeldingskracht, een integraal karakter en een adequate visualisering.

Tabel 3.2

Overzicht van activiteiten bij visievorming waarbij scenario's een rol spelen, gebruik van scenario's en benodigde kenmerken van scenario's

Activiteiten	Gebruik van scenario's	Benodigde kenmerken
Opgaven verkennen	<ul style="list-style-type: none"> Inzichten bieden in toekomstige ontwikkelingen en gebeurtenissen en hun effecten op de opgaven voor een gebied Het bevorderen van een open en gestructureerde discussie over toekomstige opgaven Opgaven op de politieke of beleidsagenda zetten of hoger op de agenda krijgen 	<ul style="list-style-type: none"> Descriptief en normatief Sterk exploratief Vooraf kwalitatief
Visie ontwikkelen	<ul style="list-style-type: none"> Een visie ontwikkelen die robuust en flexibel is onder verschillende omstandigheden en die diverse betrokkenen inspireert en hen committeert om de visie uit te voeren 	<ul style="list-style-type: none"> Integraal Participatief
Formele besluiten nemen	<ul style="list-style-type: none"> Inzichten bieden in toekomstige ontwikkelingen en gebeurtenissen en hun effecten op de opgaven voor het gebied Aanknopingspunten bieden om de visie zo nodig te amenderen Het vergroten van het aantal stemmen voor de visie of juist voor een alternatieve visie 	

Beleidsadvisering

Beleidsadviezen die adviesraden uitbrengen zijn gewoonlijk gericht op de aanpak van strategische vraagstukken verbonden met het omgevingsbeleid. De adviezen leveren kennis voor het beleid en reiken handelingsperspectieven aan die kunnen worden meegenomen bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld een visie voor het omgevingsbeleid. Scenario's kunnen behulpzaam zijn bij alle activiteiten die deel uitmaken van advisering. Dit geldt zowel voor normatieve als descriptieve scenario's en zowel voor kwalitatieve als kwantitatieve scenario's.

Tabel 3.3

Overzicht van activiteiten bij beleidsadvisering waarbij scenario's een rol spelen, mogelijk gebruik van scenario's en geschikte kenmerken van scenario's

Activiteiten	Gebruik van scenario's	Benodigde kenmerken
Beleidsvraagstuk analyseren	<ul style="list-style-type: none"> Inzicht geven in verschillende definities en waarderingen van het vraagstuk en in het toekomstige verloop van het vraagstuk, de factoren en de onzekerheden 	<ul style="list-style-type: none"> Zowel descriptief als normatief Gematigd tot sterk exploratief
Argumentaties verhelderen	<ul style="list-style-type: none"> Overzicht geven van overwegingen omtrent het vraagstuk en argumentaties leveren voor het toekomstige verloop van het vraagstuk, de factoren en de onzekerheden 	<ul style="list-style-type: none"> Zowel kwalitatief als kwantitatief Integraal
Beleidsalternatieven analyseren	<ul style="list-style-type: none"> Helpen bij het identificeren en uitwerken van beleidsalternatieven en bij toetsing ervan onder verschillende omstandigheden 	
Afwegingen over beleidsalternatieven vormen	<ul style="list-style-type: none"> Helpen bij het inschatten van het draagvlak voor beleidsalternatieven en van de effectiviteit ervan onder verschillende omstandigheden 	
Aandachtspunten of aanbevelingen formuleren	<ul style="list-style-type: none"> Argumenten voor aandachtspunten of aanbevelingen kracht bijzetten 	
Advies presenteren	<ul style="list-style-type: none"> Helpen bij het benoemen van onzekerheden rond aandachtspunten of aanbevelingen 	

Transitiegovernance

Bij transitie zoals de verduurzaming van de energievoorziening, de voedselproductie en de mobiliteit gaat het om ingrijpende en onomkeerbare systeemveranderingen. Transitiegovernance is gericht op het stimuleren, aanpassen en bijsturen van deze veranderingen. Scenario's helpen onder andere om transitiearena's te activeren, transitieopgaven te expliciteren, transitierichtingen te verkennen en transitiepaden op een rij te zetten. Dit stelt wel bijzondere eisen aan de scenario's. Transitiegovernance vergt namelijk het gebruik van derdegeneratietoekomstverkenningen waarbij zowel de cognitieve onzekerheid (onzekerheid rond inzichten in de toekomst) als de normatieve onzekerheid (onzekerheid over waarden omtrent de toekomst) wordt geëxploreerd.

Tabel 3.4

Overzicht van activiteiten van transitiegovernance waarin scenario's een rol spelen, gebruik van scenario's en benodigde kenmerken van scenario's

Activiteiten	Gebruik van scenario's	Benodigde kenmerken
Multi-actorproces organiseren	<ul style="list-style-type: none"> Helpen een bestaande transitiearena te activeren of een nieuwe te creëren 	<ul style="list-style-type: none"> Sterk exploratief
Probleempercepties formuleren	<ul style="list-style-type: none"> Inzicht geven in de transitieopgaven en verschillende perspectieven hierop expliciet maken 	<ul style="list-style-type: none"> Vooraf normatief
Langetermijnvisie ontwikkelen	<ul style="list-style-type: none"> Uiteenlopende transitierichtingen verkennen en het benodigde innovatieve denken stimuleren 	<ul style="list-style-type: none"> Vooraf kwalitatief
Transitiepaden verkennen	<ul style="list-style-type: none"> Overzicht geven van verschillende transitiepaden met bijbehorende stadia en maatregelen 	<ul style="list-style-type: none"> Participatief

Risicogovernance

Risicogovernance is gericht op het beperken van onacceptabele risico's, zonder de pretentie dat de risico's vanuit één enkele autoriteit volledig zijn te beheersen. Scenario's helpen vooral om mogelijke toekomstige risico's te identificeren, om risico's op verschillende manieren te waarderen en om nieuwe opties te verkennen om risico's te beperken. Afhankelijk van het type risico's is het belangrijk dat scenario's gematigd of sterk exploratief zijn, kwantitatief of kwalitatief en descriptief of normatief.

Tabel 3.5

Overzicht van activiteiten van risicogovernance waarin scenario's een rol spelen, gebruik van scenario's en benodigde kenmerken van scenario's

Activiteiten	Gebruik van scenario's	Benodigde kenmerken
Eerste beoordeling	<ul style="list-style-type: none"> Wijzen op mogelijke toekomstige risico's en vroege signalen en helpen bij het framen van risico's 	Afhankelijk van type risico: <ul style="list-style-type: none"> Gematigd of sterk exploratief Kwantitatief of kwalitatief Descriptief of normatief Participatief
Inschatting	<ul style="list-style-type: none"> In beeld brengen van de mogelijke aard en omvang van risico's en van mogelijke voorwaarden en effecten 	
Karakterisering en evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> Helpen om vanuit verschillende perspectieven te beoordelen of risico's al dan niet acceptabel of tolerabel zijn 	
Management	<ul style="list-style-type: none"> Inspireren tot het overwegen van een breed scala aan opties om risico's te beperken 	
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> Helpen om discussies over mogelijke toekomstige risico's en de waardering ervan te structureren en het vertrouwen te vergroten 	

Adaptief management

Adaptief management is een aanpak om rekening te houden met onzekerheden bij strategische investeringen met een langetermijnpact, zoals investeringen in waterkeringen, om flexibel in te spelen op de toekomst en om beslisruimte voor later open te houden. Scenario's helpen onder andere te bepalen wanneer er op zijn vroegst of op zijn laatst adaptatieknippunten worden bereikt en met hoeveel tijd de knippunten worden uitgesteld als er aanvullende of alternatieve maatregelen worden getroffen. Adaptatieknippunten zijn omstandigheden of momenten waarop huidige beleidsdoelen, zoals voldoen aan een waterveiligheidsnorm, met de huidige maatregelen niet meer worden bereikt. Hiervoor zijn omgevingsscenario's die kwantitatief zijn en tijdreeksen bevatten het meest geschikt.

Tabel 3.6

Overzicht van activiteiten van adaptief management waarbij scenario's een rol spelen, gebruik van scenario's en benodigde kenmerken van scenario's

Activiteiten	Gebruik van scenario's	Benodigde kenmerken
Besluitvormingscontext beschrijven	<ul style="list-style-type: none"> Op een samenhangende manier het mogelijke toekomstige verloop van autonome ontwikkelingen en bijbehorende onzekerheden verkennen 	<ul style="list-style-type: none"> Descriptief Beperkt exploratief
Adaptatieknikpunten verkennen	<ul style="list-style-type: none"> Inzicht in het mogelijke toekomstige verloop van ontwikkelingen, hun relaties en hun invloed op het bereiken van beleidsdoelen om adaptatieknikpunten en vervolgmaatregelen te bepalen 	<ul style="list-style-type: none"> Vooraf kwantitatief Diachronisch
Adaptatie- en ontwikkelpaden exploreren	<ul style="list-style-type: none"> Inzicht in het minimale en maximale uitstel van de adaptatieknikpunten bij aanvullende maatregelpakketten (alternatieve adaptatiepaden): tijdvenster 	
Adaptatie- en ontwikkelpaden beoordelen	<ul style="list-style-type: none"> Bepalen van scores van maatregelpakketten (adaptatiepaden) op criteria als effectiviteit, robuustheid en flexibiliteit onder verschillende omstandigheden 	
Adaptief plan ontwikkelen	<ul style="list-style-type: none"> Rekening houden met uiteenlopende omstandigheden om een plan te ontwikkelen dat robuust en flexibel is 	
Ontwikkelingen monitoren	<ul style="list-style-type: none"> Aanwijzingen geven voor (indicatoren voor) relevante ontwikkelingen en gebeurtenissen om te monitoren en voor drempelwaarden, signaalwaarden en <i>early warning</i>-signalen 	

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) geeft antwoord op de vraag of een beleidsmaatregel al dan niet bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. Bij grote infrastructurele investeringsprojecten die onder het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) vallen zijn MKBA's verplicht. Zij worden niet alleen gebruikt om een *go / no go*-beslissing te onderbouwen, maar kunnen ook aanleiding zijn om maatregelen te optimaliseren of uit te stellen. Ook kan blijken dat andere maatregelen het probleem beter oplossen. Scenario's helpen om op toekomstige ontwikkelingen in te spelen en de risico's van verkeerde beslissingen te beperken. Hiervoor worden vooral descriptieve scenario's gebruikt die gematigd exploratief en kwantitatief zijn.

Tabel 3.7

Overzicht van activiteiten bij een maatschappelijke kosten-batenanalyse waarin scenario's een rol spelen, gebruik van scenario's en benodigde kenmerken van scenario's

Activiteiten	Gebruik van scenario's	Benodigde kenmerken
Probleemanalyse uitvoeren	<ul style="list-style-type: none"> Inzicht geven in het toekomstige verloop van het probleem (nulsituatie) en de oorzaken 	<ul style="list-style-type: none"> Vooraf descriptief
Nulalternatief vaststellen	<ul style="list-style-type: none"> Inzicht geven in het toekomstige verloop van relevante markten en helpen bij het bepalen van het nulalternatief 	<ul style="list-style-type: none"> Vooraf gematigd exploratief
Beleidsalternatieven definiëren	<ul style="list-style-type: none"> Helpen om het scala aan beleidsalternatieven te verbreden 	<ul style="list-style-type: none"> Vooraf kwantitatief
Varianten- en risico-analyse uitvoeren	<ul style="list-style-type: none"> Helpen om onzekerheden over de effecten van maatregelen in beeld te krijgen 	
Resultaten presenteren	<ul style="list-style-type: none"> Helpen om de onzekerheden verantwoord en begrijpelijk te presenteren 	

Milieueffectrapportage

De milieueffectrapportage is een methode voor ex ante beleidsevaluatie die wettelijk verplicht is bij de voorbereiding van plannen en projecten die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Dat geldt ook voor fysieke investeringsprojecten die onder het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) vallen. Scenario's helpen vooral om rekening te houden met verschillende omstandigheden en bij het ontwikkelen van verschillende alternatieven. Dit is belangrijk bij het opstellen van het milieueffectrapport en bij andere stappen in de procedure. Zowel descriptieve als normatieve scenario's spelen een rol. Bij de eerste is het vooral van belang dat zij kwantitatief zijn en bij de laatste dat zij sterk exploratief zijn.

Tabel 3.8

Overzicht van activiteiten bij milieueffectrapportages, mogelijk gebruik van scenario's en benodigde kenmerken van scenario's

Activiteiten	Gebruik van scenario's	Benodigde kenmerken
Raadpleging adviseurs en overheidsinstanties over reikwijdte en detailniveau	<ul style="list-style-type: none"> Inzichtelijk maken hoe groot de opgaven waarop een plan of project antwoord geeft kunnen worden als het plan of project niet wordt uitgevoerd Initiatiefnemer, bevoegd gezag, Commissie voor de m.e.r. en andere betrokkenen stimuleren om een breder scala aan alternatieven in het MER mee te nemen 	<ul style="list-style-type: none"> Descriptief en normatief Kwalitatief en kwantitatief Beperkt tot sterk exploratief Participatief
Bevoegd gezag biedt mogelijkheid voor indienen van zienswijzen		
Commissie voor de m.e.r. kan advies geven over reikwijdte en detailniveau		
Advies van bevoegd gezag over reikwijdte en detailniveau		
Opstellen en openbaar maken van het MER	<ul style="list-style-type: none"> Inzicht geven in wat er verandert zonder voorgenomen activiteit of alternatieven, helpen bij het ontwikkelen van daadwerkelijk verschillende alternatieven en helpen bij het bepalen van de milieueffecten onder verschillende omstandigheden 	
Bevoegd gezag biedt mogelijkheid zienswijzen op het MER in te dienen	<ul style="list-style-type: none"> Bevoegd gezag, Commissie voor de m.e.r. en iedereen die zienswijzen indient helpen na te gaan of rekening is gehouden met daadwerkelijk verschillende omstandigheden en of daadwerkelijk verschillende alternatieven in beschouwing zijn genomen 	
Commissie voor de m.e.r. toetst juistheid en compleetheid van het MER		
Vaststellen van plan/besluiten nemen, inclusief motivering		

Onderzoeksprogrammering

Scenario's kunnen op verschillende manieren behulpzaam zijn bij het programmeren van onderzoek. Op het gebied van de leefomgeving is in de afgelopen jaren vooral gebruikgemaakt van horizonsscanning. Scenario's kunnen op een meer samenhangende manier nieuwe onderwerpen en ontwikkelingen in beeld brengen en de onzekerheid die zich hierbij voordoet meer systematisch in beeld brengen. Een voorwaarde is wel dat de scenario's die hiervoor worden gebruikt sterk exploratief zijn, dat wil zeggen duidelijk verschillende toekomsten verkennen.

Tabel 3.9

Overzicht van activiteiten bij onderzoeksprogrammering waarbij scenario's een rol spelen, gebruik van scenario's en benodigde kenmerken van scenario's

Onderzoeksprogrammering	Gebruik van scenario's	Benodigde kenmerken
Behoeften aan onderzoek opsporen	<ul style="list-style-type: none"> • Inzicht bieden in toekomstige onderzoeksthema's en hun maatschappelijke en beleidsmatige belang • Inzicht geven in toekomstige maatschappelijke en beleidsthema's, verschillende waarderingen van deze thema's, ontwikkelingen en maatregelen die erop van invloed zijn en nieuwe kennisvragen die zich erbij voordoen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sterk exploratief • Descriptief en normatief • Kwalitatief en kwantitatief • Participatief
Onderzoeksvraag en -aanbod confronteren	<ul style="list-style-type: none"> • Bovengenoemde inzichten helpen om de inventarisatie van het kennisaanbod door verschillende organisaties en disciplines te focussen en op een systematische manier uit te voeren 	
Onderzoek prioriteren	<ul style="list-style-type: none"> • Genoemde inzichten helpen om het belang van onderzoeksthema's te onderstrepen, stakeholderparticipatie rond de prioritering te bevorderen en de discussies tussen stakeholders te structureren 	

4 Werkvormen kiezen

Er zijn diverse werkvormen die kunnen worden toegepast om het gebruik van scenario's te stimuleren: bilaterale contacten, detachering, de gebruikersgroep, het gebruiksatelier, het serious game de film, het toneel en de tentoonstelling. Elke werkvormen biedt bepaalde mogelijkheden, maar heeft ook beperkingen. We zien hierbij af van meer gebruikelijke vormen zoals een presentatie of een conferentie, omdat deze in de handreiking voor het maken van scenario's al aan de orde zijn gekomen. De werkvormen kunnen afzonderlijk worden toegepast, maar er zijn ook combinaties mogelijk.

Tabel 4.1

Werkvormen om gebruik van scenario's te stimuleren en hun mogelijkheden en beperkingen

Werkvormen	Toepassingsgebieden	Mogelijkheden	Beperkingen
Bilaterale contacten	Alle toepassingsgebieden	Politiek gevoelige uitkomsten en specifieke, technische zaken bespreken	Een kleine groep gebruikers wordt bereikt
Detachering	Vooral bij visievorming, MKBA's en beleidsadviezen	Specifieke, technische zaken intensief bespreken en bruggen tussen beide werelden bouwen	Vergt een grote tijdsinspanning en er wordt maar een deel van een organisatie bereikt
Gebruikersgroep	Alle toepassingsgebieden	Kwaliteitseisen en gebruiksmogelijkheden met gebruikers bespreken	Een beperkte groep gebruikers wordt bereikt
Gebruiksatelier	Alle toepassingsgebieden	Oefenen met gebruik van scenario's: inzichten bieden en communicatie en verwerven van commitment ondersteunen	Levert globale resultaten op en kan nodige investeringen vergen in termen van werk, tijd en geld
Serious game	Alle toepassingsgebieden	Intensief oefenen met gebruik van scenario's: inzichten bieden en communicatie en verwerven van commitment ondersteunen	Levert eerste algemene resultaten op en vergt grote investeringen in termen van werk, tijd en geld
Film	Vooral visievorming, transitiegovernance, beleidsadvisering en onderzoeksprogrammering	Bereiken van groot publiek, zich in scenario's inleven en denkkaders oprekken	Kan nodige investeringen vergen in termen van werk, tijd en geld
Toneel	Vooral visievorming, transitie governance, beleidsadvisering en onderzoeksprogrammering	Zich in scenario's inleven en denkkaders oprekken	Kan nodige investeringen vergen in termen van werk, tijd en geld
Tentoonstelling	Vooral visievorming en transitie governance	Bereiken van groot publiek, zich in scenario's inleven en denkkaders oprekken	Kan nodige investeringen vergen in termen van werk, tijd en geld

5 Rollen van scenarioproducenten bepalen

Scenarioproducenten kunnen verschillende rollen spelen bij de ontwikkeling en verspreiding van scenario's: zuivere wetenschapper, scheidsrechter, pleitbezorger, bemiddelaar en participatie-expert. Het herkennen van de verschillende rollen helpt zowel scenarioproducenten als beleidsmakers om hun verwachtingen over het maken van de scenario's, de kwaliteiten ervan en de communicatie van de resultaten beter bespreekbaar te maken en om verwarring hierover te voorkomen. De rollen zijn in de praktijk niet altijd scherp afgebakend. Ook kunnen ze in de loop van een scenarioproject of na afloop van het project veranderen. Verder kunnen sommige rollen worden gecombineerd, maar dat geldt niet voor alle rollen.

Tabel 6.1

Rollen van scenarioproducenten, oriëntaties die daarin voorop staan en mogelijkheden en beperkingen van rollen.

Rollen	Oriëntaties	Mogelijkheden	Beperkingen
Zuivere wetenschapper	Vakinhoudelijk	Betrouwbare en onafhankelijke expertinzichten	Aanbod van inzichten hoeft niet op vraag naar inzichten aan te sluiten
Scheidsrechter	Politiek neutraal	Aanbod aan inzichten is vraaggericht	Beperkt zich tot vraagstelling en beleidsopties van beleidsmakers
Pleitbezorger	Politiek voorop	Aanbevelingen kunnen politiek wenselijk worden geacht	Inzichten en aanbevelingen kunnen sterk gekleurd zijn
Bemiddelaar	Argumentatief	Aanbod aan inzichten is meer dan alleen vraaggericht	Beleidsmakers kunnen aanvullende opties onwenselijk vinden
Participatie-expert	Procesgericht	Bij participatie accepteren beleidsmakers inzichten eerder	Onafhankelijkheid van inzichten kan worden betwist